Datum	28 maart 2025
Behandeld door	Ambtelijk secretaris
E-mail	cpa@amsterdam.nl

Onderwerp Fiscale Handhaving Straatparkeren

Advies van de Commissie Persoonsgegevens Amsterdam (CPA) over Fiscale Handhaving Straatparkeren. Het agendapunt is behandeld op de openbare vergadering van 21 november 2024.

Geachte heer/mevrouw de Jong,

Tijdens de vergadering van de CPA van 21 november 2024 was u aanwezig bij het agendapunt "Fiscaal handhaven Straatparkeren", tezamen met 5.1, 2, e 5.1, 2, e 5.1, 2, e 5.1, 2, e en 5.1, 2, e

Bijgaand treft u aan het advies van de CPA.

A. Samenvatting advies

De Commissie geeft u de volgende **adviezen** ter overweging mee:

- onderzoek of de reeds genomen maatregelen voldoende effect hebben op de kwaliteit van de beoordelingen van beelden, en onderzoek of er patronen zijn die wijzen op structurele problemen in de beeldbeoordeling;
- leg duidelijke procedures vast om te borgen dat altijd betekenisvolle menselijke tussenkomst plaatsvindt bij de beslissing of een naheffingsaanslag moet worden opgelegd, en pas indien nodig, een vier-ogen controle toe;
- voer een nieuw onderzoek uit met de verbeterde technieken voor blurring om de daadwerkelijke foutmarge objectief vast te stellen;
- stel een duidelijke procedure op voor de afhandeling van verkeerd geblurde foto's, inclusief de stappen voor het indienen van een bezwaar;
- onderzoek of sprake is van oververtegenwoordiging van bepaalde kenmerken of groepen, met als doel beter inzicht te krijgen in de werking van het systeem en onbedoelde vooroordelen te corrigeren;
- sluit tijdig een verwerkersovereenkomst met alle partijen die persoonsgegevens verwerken ten behoeve van de gemeente.

De Commissie:

wenst te vernemen op welke wijze de gemeente Amsterdam gevolg heeft gegeven aan deze adviezen.

B. Aanleiding en omschrijving

De gemeente Amsterdam is in het kader van parkeerregulering op grond van artikel 225 Gemeentewet bevoegd parkeerbelasting te heffen.

In 2016 is het toenmalige proces rondom Fiscaal Handhaven Straatparkeren voorgelegd aan de CPA. De CPA heeft destijds aanbevelingen gedaan met betrekking tot het gebruik van scanauto's en de verwerking van omgevingsfoto's, met daarin aandacht voor betere blurring van die foto's. De gemeente Amsterdam heeft sinds 2024 een andere leverancier die dit proces voor haar rekening neemt, namelijk de organisatie P1. In het kader van deze nieuwe samenwerking is ook de Data Protection Impact Assessment (DPIA) rond het fiscaal handhavingsproces herzien. In deze DPIA wordt het gehele proces rondom Fiscaal Handhaven Straatparkeren beschreven en worden de resterende risico's in kaart gebracht en mitigerende maatregelen voorgesteld.

De CPA is op 17 oktober 2024 middels een brief "Opvolging advies Omgevingsfoto's fiscaal parkeren" geïnformeerd over de doorgevoerde verbeteringen in het blurringproces van de omgevingsfoto's. Naar aanleiding van deze brief heeft de CPA verzocht om nadere inzage in het proces met de nieuwe leverancier.

Deze inzage is geboden door de herziene DPIA Fiscaal Handhaven Straatparkeren voor te leggen aan de CPA, inclusief een opsomming van de geconstateerde risico's en mitigerende maatregelen. In de DPIA wordt bij de geconstateerde risico's in het bijzonder aandacht besteed aan het mogelijke gebruik van onjuiste gegevens en het mogelijk niet voldoen aan het recht op menselijke tussenkomst voor de burger.

Doel van de verwerking van persoonsgegevens

Het doel van het proces Fiscaal Handhaven Straatparkeren is om te controleren of voor geparkeerde voertuigen in de gemeente Amsterdam voldoende parkeerbelasting is betaald. Wanneer de parkeerder onvoldoende parkeerbelasting heeft betaald, dan kan de gemeente hiervoor een naheffingsaanslag (NHA) opleggen.

Het proces Fiscaal Handhaven Straatparkeren kan worden opgedeeld in de volgende verwerkingsdoelen waarin persoonsgegevens worden verwerkt:

- Het verstrekken en registreren van parkeerrechten;
- Het controleren van parkeerrechten (handhaving);
- Het naheffen en invorderen van parkeerbelasting;
- Het afhandelen van klachten en bezwaar- en beroepszaken.

Verwerkingsgrondslag

In de DPIA is voor de verwerking van persoonsgegevens aangegeven dat de verwerking zijn wettelijke basis vindt in artikel 6 lid 1 sub e AVG. De verwerking betreft hier een taak van algemeen belang. Voor het verstrekken en registreren van parkeerrechten, het controleren van parkeerrechten en het naheffen en invorderen van parkeerbelasting geldt dat het uitvoeren van het gemeentelijk parkeerbeleid gebeurt op basis van artikel 225 van de Gemeentewet en de Parkeerverordening 2013. De handhaving vloeit voort uit de Parkeerverordening 2013 en de Verordening Parkeerbelastingen 2016. Het afhandelen van klachten en bezwaar- en beroepszaken vindt plaats op basis van hoofdstukken 6, 7, 8 en 9 van de Algemene wet bestuursrecht.

Verzoek aan de CPA

De CPA wordt verzocht kennis te nemen van de hernieuwde DPIA en het proces rondom Fiscaal Handhaven Straatparkeren. Hierbij worden de volgende vragen rondom het fiscaal handhavingsproces gesteld aan de CPA:

- Zijn de juiste risico's gesignaleerd of ziet de Commissie nog andere risico's?
- Is de Commissie van mening dat de juiste maatregelen m.b.t. de gesignaleerde risico's zijn geadviseerd?
- Heeft de Commissie nog advies ten aanzien van het gehele proces?

C. Advies

De CPA dankt de bij dit adviesverzoek betrokken medewerkers van de gemeente voor hun toelichting en de aangeleverde stukken.

Beschrijving werkwijze

Medewerkers die beelden beoordelen, verwerken grote hoeveelheden foto's achter elkaar. Dit brengt het risico met zich mee dat zij na verloop van tijd minder goed opletten. Om dit te mitigeren zijn verschillende maatregelen genomen, zoals het invoeren van handmatige handelingen om de focus te behouden en medewerkers voldoende pauzes en korte diensten aan te bieden. Ook ontvangen medewerkers coaching om hen alert te houden. Desondanks komen naar verluidt veel klachten en bezwaren binnen met betrekking tot de beoordeling van beelden.

Bij beeldbeoordeling wordt gebruikgemaakt van een dashboard dat medewerkers informeert wanneer een bezwaar over hun beslissing is gehonoreerd. Dit dient als een vorm van controle. Ook loopt een traject dat een alarm activeert wanneer binnen een korte periode veel NHA's aan hetzelfde kenteken zijn opgelegd. Veel bezwaren blijken te maken te hebben met fouten bij het invoeren van kentekens door autobezitters, vergunninghouders die in een aangrenzend gebied parkeren of misinterpretaties van GPS-signalen (bijvoorbeeld het parkeren naast een invalidenparkeerplaats). Fouten in het handhavingssysteem komen beperkt voor, de gemeente treedt coulant op bij vergissingen.

Image review

De Commissie acht het van belang dat onderzoek wordt gedaan naar de specifieke oorzaken van de klachten en bezwaren die binnenkomen over deze beeldbeoordeling. Met name of de huidige maatregelen (coaching, pauzes en werkstructuur) voldoende effect hebben op de kwaliteit van de beoordelingen. Daarnaast kan het helpen om te evalueren en te onderzoeken of er patronen zijn die wijzen op structurele problemen in de beoordeling zelf. Indien nodig kunnen aanvullende trainingen worden ingezet of procedures worden aangescherpt om te zorgen voor een nog grotere mate van zorgvuldigheid bij de beoordeling van beelden.

Betekenisvolle menselijke tussenkomst bij het opleggen van een NHA

De CPA wijst op het belang van het vastleggen van duidelijke procedures, waarin wordt geborgd dat altijd betekenisvolle menselijke tussenkomst plaatsvindt bij het besluiten of een naheffingsaanslag moet worden opgelegd. Dit dient om te voorkomen dat (systeem)fouten onterecht tot naheffingsaanslagen leiden. Wordt dit niet geborgd, dan kan sprake zijn van een uitsluitend op geautomatiseerde verwerking gebaseerd besluit dat voor de betrokkene rechtsgevolgen heeft (artikel 22, eerste lid, AVG). Gezien de mogelijke systeemfouten, zoals foutieve kentekeninvoer of onjuiste GPS-bepalingen, is het belangrijk dat altijd menselijke controle bestaat die de situatie valideert voordat een NHA wordt opgelegd. Het kan nuttig zijn verdere waarborgen in te bouwen, zoals het verplicht stellen van een tweede controle door een collega of supervisor in gevallen van twijfel (vier-ogen principe). Dit zal de kans op onterechte boetes verkleinen en het vertrouwen in het systeem verder versterken.

Foutmarge bij blurring

Bij het toepassen van blurring is door de leverancier een foutmarge van 5% als maximum gegarandeerd. Dit is echter nooit objectief gemeten. Dit roept vragen op over de wijze waarop deze marge is vastgesteld en wat de daadwerkelijke impact ervan is. De foutmarge kan op twee manieren uitwerken. Relevante informatie wordt onterecht geblurd (overblurring) of persoonsgegevens worden onvoldoende geblurd. Uit eerder onderzoek, uitgevoerd na overleg met de CPA, bleek dat in 0,25% van de gevallen persoonsgegevens ten onrechte onvoldoende waren geblurd. Dit onderzoek vond plaats op basis van oudere procedures en technieken.

De CPA adviseert om een nieuw onderzoek uit te voeren met de verbeterde procedures en technieken voor blurring. Dit onderzoek moet gericht zijn op het objectief vaststellen van de daadwerkelijke foutmarge, waarbij zowel overblurring als onvoldoende blurring worden geëvalueerd. Op basis van de resultaten kan worden beoordeeld of de gehanteerde technieken voldoen aan de eisen van privacybescherming.

Verkeerd geblurde foto's

Na het opvragen van foto's start de bezwaartermijn. Correct geblurde foto's die leiden tot een NHA worden meteen in het NHA-dossier geplaatst. Onjuist geblurde foto's worden eerst via een medewerker correct geblurd en worden daarna pas naar een bezwaarmaker gestuurd, na indiening bezwaar. Binnenkort wordt een extra functionaliteit toegevoegd waarmee verkeerd geblurde foto's in een apart domein kunnen worden geplaatst. Een eigenaar die dan een foto opvraagt, krijgt standaard alleen de ANPR-afbeelding te zien. Aanvragen voor omgevingsfoto's worden doorgestuurd naar de afdeling bezwaren. De omgevingsfoto wordt alleen gedeeld als iemand bezwaar heeft gemaakt. Wat dit betekent voor doorloop- en bezwaartermijn wordt nog nader uitgezocht. Uit de scanauto's worden alleen nog geblurde beelden geleverd.

De CPA adviseert om een duidelijke procedure op te stellen voor de afhandeling van verkeerd geblurde foto's, inclusief de stappen die een eigenaar moet volgen om bezwaar te maken. Daarnaast is het van belang om de doorlooptijden van bezwaarprocedures in kaart te brengen en hier helder over te communiceren. Tot slot wordt aanbevolen om te onderzoeken of mogelijkheden bestaan om tijdig inzicht te bieden in de omgevingsfoto's, zodat men goed geïnformeerd een bezwaar kan indienen.

Oververtegenwoordiging van kenmerken of groepen

Bij een eerdere analyse is niet specifiek gekeken naar een mogelijke oververtegenwoordiging van bepaalde kenmerken of groepen, zoals rolstoelgebruikers. Dit betekent dat op dit moment geen inzicht bestaat in mogelijke systematische vooringenomenheid in de manier waarop het systeem bepaalde groepen behandelt. De leverancier (ARVOO) traint het systeem wereldwijd, maar ontvangt geen foto's uit Amsterdam voor trainingsdoeleinden. De training van het systeem door de leverancier gebeurt deels op basis van AI-gegenereerde beelden, deels door middel van audits en door gesprekken met afnemers op basis van hun ervaringen.

De CPA adviseert om expliciet te onderzoeken of sprake is van oververtegenwoordiging van bepaalde kenmerken of groepen. Dit kan bijdragen aan een beter inzicht in de werking van het systeem en mogelijke onbedoelde vooroordelen corrigeren en het systeem zo verbeteren. Een transparante en verifieerbare aanpak is essentieel om de betrouwbaarheid en rechtvaardigheid van het systeem te waarborgen.

Verwerkersovereenkomst

De CPA brengt graag nog onder de aandacht dat uit de DPIA blijkt dat geen verwerkersovereenkomst is gesloten met verwerker Flowbird. Het spreekt voor zich dat dat met deze leverancier een

verwerkersovereenkomst moet worden gesloten, voordat zij persoonsgegevens verwerken ten behoeve van de gemeente.

Tot slot

Als laatste punt brengt de Commissie in herinnering dat de rol van de CPA adviserend is, en niet instemmend. Het verzoek aan de Commissie om 'in te stemmen' of 'positief te adviseren' over het voornemen past niet bij de rol en taak van de CPA als adviesorgaan.

Verder verwijst de CPA u naar bijgevoegde notulen van de vergadering over het betreffende agendapunt.

Hoogachtend,

Mevrouw H. Janssen
Voorzitter Commissie Persoonsgegevens Amsterdam

Uittreksel van het verslag van het 1e agendapunt van de vergadering op donderdag 21 november 2024

Fiscaal handhaven Straatparkeren
De twee PO's hebben hun rol in dit project overgenomen van de vorige PO en hebben diens DPIA-proces in grote lijnen overgenomen en voortgezet. Zij hebben ter plekke bij de uitvoerende organisatie P1 onderzocht hoe de werkprocessen daar zijn ingericht. Zodoende hebben ze de DPIA kunnen actualiseren en daarin enkele mitigerende maatregelen kunnen meenemen. Dat moet nog verder uitgewerkt worden en daar willen ze dan het nieuwe advies van de CPA in meenemen.
Ze hebben onder meer ook meegereden met een scanauto en navraag gedaan bij de afdeling bezwaren en andere relevante afdelingen.

Zij brengen in herinnering dat het scanproces voor straatparkeren in 2016 ook al eens bij de CPA is langs geweest. Toen ging het vooral om het onherkenbaar maken en blurren van personen en herleidbare omgevingsgegevens. Het blurringproces gebeurt tegenwoordig al binnen de scanauto zelf en er komt dus alleen nog maar een geblurd beeld naar buiten ter beoordeling of een naheffingsaanslag (NHA) moet worden opgelegd.

De gemeente stelt als opdrachtgever de eis dat elke parkeerplek waar betaald parkeren geldt, minimaal twee keer week gescand wordt. Het gebied waar in Amsterdam betaald parkeren van kracht is, is dit jaar fors uitgebreid tot bijna heel de gemeente en dat betekent dus ook stevig meer inzet op handhaving. P1 heeft de vrijheid om de routes van scanauto's zo slim mogelijk te organiseren. Dat doet men met behulp van software, die onder meer rekening houdt met de plekken waar slecht betaald wordt. Daar wordt dan vaker gecontroleerd om de pakkans groter te maken. P1 plant de routes op deze en andere prioriteiten. Er zijn ook kpi's (kritische prestatie indicatoren) waar ook een zekere sturing van uitgaat. Elke vier uur komen de registraties van de vier uur daarvoor beschikbaar op buurtniveau en die uitkomsten kunnen dan worden meegenomen in de routeplanning.

De CPA merkt op dat er naar verluidt veel klachten en bezwaren binnenkomen over de beoordeling van beelden (image review) en is benieuwd of dat beeld klopt en hoe daar dan mee wordt omgegaan.

De medewerkers bekijken een grote hoeveelheid foto's achter elkaar en dat brengt het risico met zich mee dat ze na verloop van tijd niet meer alles even goed zien. Door bepaalde handelingen verplicht te stellen, bijvoorbeeld het handmatig invoeren van een kenteken, kan men ze bij de les houden. Maar het is ook van belang te zorgen dat ze dit werk niet te lang achter elkaar doen. Daarom wordt gewerkt in ploegen van enkele uren met voldoende pauzes. Ook krijgen ze coaching om ze alert te houden op essentiële aspecten. Ook wordt er geen extra druk gelegd op de snelheid waarmee een medewerker beelden beoordeelt. Vanuit de projectleiding wordt bij elke briefing benadrukt dat het afhandelen van bezwaren en klachten veel meer tijd kost dan het zorgvuldig en goed uitvoeren van de afgesproken procedures en dat kwaliteit zwaarder weegt dan kwantiteit. Er is vanuit de gemeente gezien geen prikkel om het verkeerd te doen en dat valt te zien als een extra waarborg. Er wordt gewerkt in teams van vijf personen in een eigen ruimte en met een eigen coach. Het is dus geen callcenter setting. Er wordt veel aan gedaan om de werkvoldoening en een goede werksfeer te bevorderen.

De CPA wijst op het belang van het vastleggen in de procedures op welke wijze gewaarborgd is dat er sprake is van betekenisvolle menselijke tussenkomst bij het bepalen of er een NHA moet worden opgelegd.

Er wordt gewerkt met een dashboard dat de medewerker informeert als een bezwaar over zijn beslissing is gehonoreerd. Dat is een vorm van controle. Er ligt enige tijd tussen het besluit van de medewerker en het besluit op een bezwaar, dus het is niet uitgesloten dat in de tussenliggende periode een fout ten onrechte herhaald wordt. Maar afzonderlijk van de klachtenprocedure loopt er een traject dat een alarm doet afgaan als binnen een korte periode erg veel NHA's aan een kenteken zijn opgelegd. De betreffende kentekenhouder wordt dan om te achterhalen wat er aan de hand kan zijn.

Bij de toegekende bezwaren gaat het vaak om een fout bij het invoeren van het kenteken door de autobezitter. Een ander veel voorkomende fout is dat een vergunninghouder in een ander, aangrenzend vergunningsgebied parkeert zonder dat in de gaten te hebben. Ook komt het voor dat men net naast een invalidenparkeerplaats parkeert en dat het GPS-signaal van de scan dat ten

onrechte bestempelt als die invalidenparkeerplaats. Een heel beperkt percentage gaat om een fout in het handhavingssysteem. De gemeente treedt coulant op als er fouten of vergissingen in het systeem aan de hand blijken te zijn.

De CPA is benieuwd hoe de foutmarge van 5% bij blurren is geconstateerd.

De foutmarge kan twee kanten uitgaan. Of men heeft zaken geblurd die wel degelijk van belang waren of men heeft ten onrechte persoonsgegevens door laten gaan. Na de vorige sessie met de CPA is de foutmarge nader onderzocht. Daaruit bleek dat er in 0,25% van de gevallen ten onrechte persoonsgegevens waren meegenomen. De bedoeling is dat onderzoek nu met de gewijzigde procedures en technieken voor blurren te herhalen. Het foutpercentage van 5% is wat de leverancier als maximum garandeert en is dus in werkelijkheid nooit zo gemeten.

De CPA is benieuwd of er destijds bij dat onderzoek gekeken is naar een mogelijke overrepresentatie van bepaalde kenmerken of groepen, bijvoorbeeld rolstoelgebruikers.

Dat is destijds niet meegenomen in de analyse, maar men vindt het een goede tip om dit aspect mee te nemen in het komende onderzoek waar men ook weer van hoopt te leren hoe het systeem te verbeteren valt. De leverancier (ARVOO) traint het systeem wereldwijd en Amsterdam levert hem geen foto's voor trainingsdoeleinden. Men weet wel dat er deels getraind wordt op basis van AI-beelden, deels op audit en ook op gesprekken met afnemers over hun ervaringen.
De CPA is benieuwd wat er gebeurt met verkeerd geblurde foto's en hoe men bezwaar kan indienen als men nog niet de beschikking heeft over alle omgevingsforto's.

Zodra foto's worden opgevraagd gaat de bezwaartermijn lopen. Foto's die goed geblurd zijn en leiden tot een NHA worden meteen in het NHA-dossier geplaatst. Er komt binnenkort een tweede knop om verkeerd geblurde foto's in een apart domein te plaatsen. Een eigenaar die dan een foto opvraagt, krijgt standaard alleen de ANPR-afbeelding te zien. Bij aanvragen voor de totale omgevingsfoto's gaat dat verzoek naar de afdeling bezwaren. Hoe het precies zit met de doorlooptijden zal men nog laten uitzoeken voor de CPA. Uit de scanauto's komen alleen nog geblurde beelden naar buiten. Ook aan de politie kunnen dus geen ongeblurde foto's geleverd worden.

De CPA merkt op dat er in het verleden veel kritiek was op het parkeersysteem vanuit de bevolking, de media en de Ombudsman. De vraag is hoe het daar nu mee gesteld is.

Toevallig zijn er gisteren vanuit de raad vragen gesteld, onder meer over mogelijke perverse prikkels naar externe leveranciers. De meeste vragen kunnen naar tevredenheid worden beantwoord. Er staan enkele maatregelen op het punt doorgevoerd te worden en verder is er begrip voor perikelen rond de forse uitbreiding van het betaald parkeren in Amsterdam. Er is nog veel te doen, maar de algemene indruk is wel dat men op de goede weg zit.

De voorzitter bedankt voor alle toelichtingen en kondigt een advies aan. Hij vraagt de CPA op de hoogte te houden en door te geven hoe het advies verwerkt wordt.